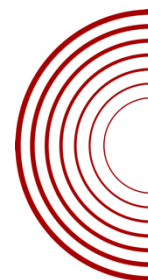


Nansen-programmet for Ukraina



Presentasjon for pressen 19. mai 2026

Nansen-programmet for Ukraina er på 274,5 milliarder kroner.

Vi begynte å gi det krigsherjede landet støtte gjennom Nansen-programmet i 2023 og skal fortsette frem til 2030.

Norges støtte er viktig fordi den både styrker Ukrainas forsvarsevne, og fordi den bidrar til at landet kan holde strømforstyrning, skoler, sykehus, offentlige tjenester og lokalsamfunn i gang gjennom en langvarig krig.

Dette er viktig på flere plan.

Ukrainas kamp handler også om Norges og Europas sikkerhet, respekten for folkeretten og for at grenser ikke skal kunne flyttes med militær makt.

Samtidig tilsvarer midlene årlig omtrent hele det årlige norske jernbanebudsjettet. Da må vi også - så langt det lar seg gjøre - kontrollere at pengene går til det de skal.

Til nå har Norge gitt rundt 140 milliarder kroner i militær og sivil støtte til Ukraina.

Riksrevisjonen legger i dag frem fire nye revisjoner av hvordan norsk forvaltning har håndtert midlene.

Dette er de første undersøkelsene i et eget revisjonsprogram - det første i sitt slag for Riksrevisjonen - hvor vi går inn på et tidlig tidspunkt og reviderer støtten mens den pågår.

Til dette tar vi i bruk alle revisjonsformene våre. Vi kommer altså med flere undersøkelser om Ukraina-støtten fremover, og vi er nå i gang med en undersøkelse av eget forsvarsmateriell vi har gitt til Ukraina, inkludert F16-flyene.

Denne vil bli offentliggjort til høsten.

I de fire undersøkelsene vi legger fram i dag, har vi undersøkt forvaltningen av støtten i Norge og frem til overlevering. Vi har ikke sett på mottakerens bruk av støtten etter overlevering til Ukraina, og hvilken effekt støtten har hatt. Det er viktig å ha med seg.

Før jeg legger
frem funnene våre,
en sentral forutsetning:
Norge sender våpen,
utstyr, penger og hjelp
til Ukraina for å stoppe
og avhjelpe konsekvensene
av Russlands krig.
Landet trenger dette nå.
Tid er helt avgjørende.

Stortinget har bestemt
at det er
og skal være
nulltoleranse
for misligheter.
Samtidig er det bestemt
at, når gir vi støtte
til et land i krig,
må vi akseptere
en større risiko
enn vi ellers ville gjort.
Risikoen for korrupsjon
og økonomiske misligheter
skal reduseres
så langt det praktisk er mulig,
men risikoen må veies mot
hensynet om effektiv
anvendelse av støtten.

Vi må også vite
hva slags risiko
det norske
engasjementet innebærer.

Dette er et
viktig bakteppe for
Riksrevisjonens undersøkelser.

Vi er Stortingets
kontrollorgan.
Vi reviderer ut fra
våre folkevalgtes
vedtak og forutsetninger.

Innenfor disse rammene forutsetter vi at Nansen-programmet gjennomføres på en måte som reduserer risikoen så langt det er mulig for støtte til et land i krig.

Hva som er mulig, vil avhenge av hvilken tid det er til forberedelsene. Over tid må vi kunne forvente at det mobiliseres tilstrekkelig saksbehandlingskapasitet og at forvaltningens kontroll utvikles og forbedres.

Vi må også forvente at forvaltningens vurderinger er mer omfattende jo mer alvorlig risikoen er. For eksempel for at materiell og annen støtte ikke kommer fram, og jo større verdier det er snakk om.

Samtidig kan det ikke forventes at rapportering skjer slik en vanligvis ville forvente.

Vi legger like fullt til grunn at man kan forvente en grunnleggende rapportering av om materiell og annen støtte er kommet fram der det skal.

Også her må forventningene til rapporteringen være større jo større verdier som omfattes, og hvor aktivitetene ikke er i en tidskritisk fase.

Denne forståelsen er grunnlaget for vår vurdering av om kravene til forvaltning av tilskudd er oppfylt, og om det er grunn til å kritisere forvaltningen av støtten.

Vi har derfor avgrenset våre kritiske merknader til områder der det til tross for grensene for hva som er praktisk mulig når man gir støtte til et land i krig, helt klart burde ha vært mulig å legge til rette for en bedre forvaltning enn det som er gjort.

Vi har undersøkt forvaltningens arbeid med å legge til rette for at støtten blir brukt etter formålet, altså kommer til nytte i Ukraina.

Vi kan likevel ikke si med sikkerhet hvordan støtten faktisk har kommet til nytte på bakken, og vi kan heller ikke vite med sikkerhet at det ikke har skjedd tilfeller av korrupsjon eller at støtten på annen måte har kommet på avveie.

Vår overordnede vurdering for alle de fire undersøkelsene, er at gjennomføringen av Nansen-programmet har ivarett de viktige overordnede formålene bak støtten. Samtidig har vi avdekket enkelte svakheter i forvaltningen og kontrollen med bruken av tilskuddsmidlene.

For den militære støtten finner vi samlet sett at rask gjennomføring og ukrainske behov har vært styrende, men at det ikke har vært en tilstrekkelig internkontroll for å sikre oppfølging og kontroll av midlene.

For den sivile støtten finner vi samlet sett at Utenriksdepartementet og Norad i en krevende situasjon har greid å gi støtte i tråd med Ukrainas behov. Samtidig finner vi enkelte svakheter

ved risikovurderinger, og ved informasjonsdeling fra departementet til Norad og mangler ved Norads kontroll med bruken av tilskuddsmidlene.

La meg så gå gjennom de fire undersøkelsene. I den første undersøkelsen vi legger frem i dag, har målet vært å vurdere effektiviteten i forvaltningen av Norges militære støtte til Ukraina.

Vi har undersøkt om støtten har vært i tråd med Ukrainas behov, og om den er gitt raskt.

Den fullstendige versjonen av rapporten er gradert BEGRENSET, men vi har i dialog med Forsvarsdepartementet utarbeidet en ugradert versjon som er så fullstendig som mulig. Denne er nå tilgjengelig på våre nettsider og det er denne jeg nå viser til resultatene fra.

Dette er noe uvant for meg som riksrevisor å si til denne forsamlingen, men vi mener at funnene i denne undersøkelsen ikke gir grunnlag for kritikk.

La meg så presisere: Undersøkelsen gir ikke grunnlag for kritikk av hvordan de to nevnte sentrale hensynene har blitt ivaretatt i forvaltningen av støtten.

Altså hensynet til Ukrainas behov. Og hensynet til tid.

Så ser vi at tiden det tar å gi militær støtte til Ukraina, varierer mye.

Samtidig ser vi at sakene som har tatt tid, ikke skyldes manglende tilrettelegging fra Norge.

- Vi mener at Forsvarsdepartementet og etatene i sektoren har lagt til rette for at den militære støtten har blitt gitt raskt,
- Og at forvaltningen aksepterer risiko mot at støtten kommer raskt fram.

Dette er viktig, ikke bare for Ukrainas frihetskamp.

Krigens utfall har også stor betydning for vår egen nasjonale sikkerhet.

Vi konkluderer derfor med at behovet for å gi støtten raskt, har vært styrende for den norske militære støtten.

Vi konkluderer også med at ukrainske behov har vært styrende for den norske militære støtten.

Og med at Forsvarsdepartementets styring har bidratt til å legge til rette for en effektiv gjennomføring av den militære støtten.

I den andre undersøkelsen har vi sett på om de militære tilskuddsmidlene har blitt forvaltet i tråd med økonomiregelverket og Stortingets føringer for programmet.

Riksrevisjonen anerkjenner den spesielle situasjonen og har forståelse for at det tar tid å bygge opp nødvendig kapasitet for forvaltning av tilskuddsmidler.

Vi mener likevel det ikke er tilfredsstillende at Forsvarsdepartementet nærmere tre år etter at de første tilskuddene gikk til Ukraina, fortsatt ikke har ferdigstilt et internkontrollsystem. Tre år er for lang tid.

Vi vurderer at Stortingets forhøyede aksept for risiko ikke reduserer behovet for å ha en forsvarlig forvaltning som inkluderer et system for å følge opp og kontrollere utbetalte tilskudd.

Et sånt system er viktig for Norges kontroll på de mange milliardene som går til det ukrainske forsvaret.

I undersøkelsen avdekker vi også flere svakheter ved departementets internkontroll og ved oppfølgingen av tilskuddsavtalene som er blitt inngått i vår kontrollperiode, som altså starter da de første midlene ble gitt i 2023.

Vi ser at Forsvarsdepartementet ikke har gjennomført systematiske risikovurderinger av prosjekter eller tilskuddsmottakere før avtalene ble inngått.

De har for eksempel ikke vurdert risikoen for misligheter. Da øker sjansen for at midlene blir misbrukt.

Vi mener også at Forsvarsdepartementet ikke har gjort nok for å sikre at midlene blir brukt slik det er tenkt, og at materiellet faktisk kommer fram til Ukraina.

Selv om Stortinget har akseptert en forhøyet risiko mener vi at Forsvarsdepartementet kunne gjort mer for å sikre at de mottar tilstrekkelig dokumentasjon på bruken av midlene og på ukrainsk mottak.

For den sivile delen av Nansen-programmet, har Riksrevisjonen undersøkt om Utenriksdepartementet og Norad legger til rette for å støtte Ukraina og avhjelpe krigens konsekvenser i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Teamet som har jobbet med denne undersøkelsen, har vært i Ukraina for å hente inn data.

Også her er vår vurdering at bistandsforvaltningen har lagt til rette for at støtten er i tråd med ukrainske behov. Vi merker oss spesielt at Norges partnere trekker fram at Norge er en fleksibel giver, og at det bidrar til at midlene kan rettes inn der det er mest bruk for dem.

Vi ser også at den sivile støtten er koordinert med ukrainske myndigheter og internasjonale partnere.

Undersøkelsen viser like fullt at det er store sivile behov. Selv om norsk støtte er i tråd med Ukrainas behov, er det viktig å få sagt at det er store udekkede behov, særlig langs fronten og i russiskokkuperte områder

Samtidig har vi funnet flere tilfeller hvor det mangler vurderinger av risiko for korrupsjon.

Vi har gått gjennom beslutningsgrunnlaget til 40 avtaler. I åtte av dem ble det ikke vurdert risiko for korrupsjon eller risikoreduserende tiltak mot korrupsjon før avtalene ble inngått. For 15 av avtalene ble dette kun delvis vurdert.

Det vurderer vi som ikke tilfredsstillende.

Så er det positivt at Norad nå utarbeider risikovurderinger for alle avtaler. Dette vil kunne styrke antikorrupsjonsarbeidet betydelig framover.

Vi har også funnet at Utenriksdepartementet ikke har etablert systemer og rutiner som sikrer at Norad mottar all informasjonen de trenger for å forvalte bistanden.

Norad forvalter midlene fra Oslo og er avhengig av god informasjonsflyt fra Utenriksdepartementet, inkludert ambassaden i Kyiv, for å sikre en effektiv og forsvarlig forvaltning.

Vi ser flere tilfeller der det er utfordringer med å dele informasjon. Det mener vi er ikke tilfredsstillende.

Igjen, Stortinget er tydelig på at vi skal akseptere høyere risiko. Vi må også ha forståelse for at det tar tid å etablere system. Men spørsmålet om UD gir Norad, som forvalter den sivile støtten, tilgang til informasjon er ikke et spørsmål om risiko knyttet til krigen.

I den fjerde undersøkelsen har Riksrevisjonen vurdert hvordan Norad tterlever det gjeldende regelverket for utbetaling og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet.

Vi ser at Norad har etablert ekstra rutiner, som kan bidra til å redusere risikoen for økonomiske misligheter og korrupsjon.

Så forstår vi at det ikke kan forventes samme omfang og kvalitet som man ellers ville forvente, på forvaltningens saksbehandling av den sivile støtten.

Samtidig mener vi at det ikke er tilfredsstillende at Norads oppfølging og kontroll i flere tilfeller fram til nå har vært mangelfull. De har ikke innhentet

kvittering på mottak av midlene, de har heller ikke kontrollert om mer av midlene er gått til administrasjon enn det som er avtalt.

I seks av de ti kontrollerte sakene er det ikke etterprøvbart hvilke vurderinger Norad har gjort av rapporteringen fra tilskuddsmottakerne.

Uten dokumenterte vurderinger, blir det vanskelig å vurdere om tilskuddene er fulgt opp så langt som praktisk mulig i tråd med kravene i økonomibestemmelsene.

Alle disse fire undersøkelsene ligger nå ut på våre nettsider riksrevisjonen.no.

Dette er omfattende og grundige rapporter, og dere vil finne mange detaljer i dem som jeg ikke har gått gjennom her.

Men det overordnede budskapet står seg. Stortingets forutsetning var tydelig: Hensynet til behov og tid gjør at vi må akseptere en større risiko for disse midlene enn det vi normalt gjør.

Med dette bakteppet mener Riksrevisjonen at det overordnede formålet med støtten til Ukraina er oppfylt.

Så vil altså Nansen-programmet være en helt sentral og prioritert oppgave for oss også fremover.

Vi kommer til å komme tilbake til Stortinget og til offentligheten med en rekke nye undersøkelser i årene fremover.

Om dette svært viktige og eksistensielle temaet, både for Ukraina, for landets lidende befolkning, for Europa og for Norge.

Takk for oppmerksomheten.